

Александр ВОРОНКОВ

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (Взгляд из региона)

С 2006 года в России осуществляется муниципальная реформа, связанная с реализацией положений федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон, направленный на масштабную реорганизацию местного самоуправления, представляет собой радикальный отход от принципов действовавшего прежде законодательства. Он передает контроль над местным самоуправлением в основном на уровень федерального законодательства и детально регулирует организацию местного самоуправления, его финансирование, полномочия и предметы ведения. Окончательное вступление закона «Об общих принципах местного самоуправления» отложено до 2009 года. Тем не менее говорить о первых последствиях его реализации для отношений регионального и местного уровня власти можно уже сегодня, поскольку многие регионы не стали ждать до последнего момента отсрочки, а уже приступили к воплощению норм закона в жизнь.

При анализе отношений органов государственной власти субъекта Федерации и местного самоуправления прежде всего необходимо учесть, что сегодняшнее состояние местного самоуправления в России далеко от желаемого и усугубляется множеством проблем, основные из которых:

- низкая эффективность управления со стороны местных органов власти;
- слабый уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих;
- недостаток финансовых средств на качественное исполнение полномочий;
- отсутствие необходимых организационных и материально-технических условий для функционирования муниципальных органов власти<sup>1</sup>.

Решить вышеуказанные проблемы задумывалось посредством масштабной муниципальной реформы, смысл которой должен был заключаться в том, чтобы «повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления и приблизить к населению муниципальный уровень публичной власти»<sup>2</sup>.

Однако многие эксперты высказывали и высказывают сомнения по поводу конституционности и особенно эффективности этих преобразований<sup>3</sup>. При этом, оценивая состояние местного само-

<sup>1</sup> Это признается и на официальном уровне. В. Яковлев. О ходе реализации федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выступление в Госдуме России. «Муниципальная власть», 2006, № 5, стр. 6–7

<sup>2</sup> В. И. Васильев. Местное самоуправление: закон четвертый. Журнал российского права, 2004, № 1, стр. 6–7

<sup>3</sup> Гельман В. Я. Возвращение Левиафана. Политика рецентрализации в современной России. «Полис», 2006, № 2, стр. 101–106. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации. «Полис», 2003, № 3, стр. 97–100. Савранская О. Л. Решает ли проект закона «Об общих принципах местного самоуправления» задачу реализации прав граждан и создания эффективной системы управления России. Михеев С. Тихая реформа, чреватая коллапсом

ВОРОНКОВ

Александр  
Александрович —  
Ивановский  
государственный  
энергетический  
университет

управления в регионах России и первые результаты реализации реформы, можно отметить ряд ее положений, которые только усугубляют положение муниципальных органов власти и увеличивают степень их зависимости от властей субъектов Федерации.

Результатом реформы стала абсолютно унифицированная модель местного самоуправления, вводимая на всей территории страны, определяющая с большой точностью формы, порядок образования и функционирования местных органов власти вне зависимости от субъекта Федерации, что противоречит принципу организации местного самоуправления с учетом местных традиций, заложенному в Конституции РФ. Все регионы поставлены перед тем фактом, что они обязаны выполнить определенный перечень изменений в административном устройстве, законодательстве и т. д. по строгому шаблону, который предоставляет им фактически очень мало возможностей как-то изменять предлагаемую к реализации модель местного самоуправления<sup>1</sup>.

Однако вводить подобную унификацию в Российской Федерации, учитывая огромные различия регионов по экономическому развитию, демографическому потенциалу, географическому положению, национальному составу совершенно неоправданно. Ни в одном федеративном государстве мира центральное правительство не стремится привести организацию местного самоуправления к единым стандартам, задавая лишь общие принципы работы и предоставляя регионам право самостоятельно определять «муниципальную модель» с учетом местных традиций, социального склада, экономического состояния. Опыт показывает, что становление местного самоуправления — процесс, который никогда не прекращается и который не может быть унитарным. Предлагаемый же 131-м законом вариант фактически определяет обратное, обязывая регионы принимать к исполнению определенную модель, вне зависимости от того будет она эффективно работать на их территории или нет. В этих услови-

ях органы власти субъектов Федерации не предпринимают ничего кроме попыток извлечь максимальную пользу для себя, реализуя нормы, предписанные федеральным законодательством. За этим следует политика, направленная на усиление финансовой зависимости муниципальных образований, их ослабление в ходе административного деления и т. д.

В соответствии со 131-м законом в регионах производится полномасштабная и иногда беспорядочная реорганизация местного самоуправления. Результатом внедрения первого этапа реформы стало то, что у половины городов и поселков городского типа, бывших ранее самостоятельными муниципальными образованиями, главы которых несли полную ответственность перед населением за социально-экономическое развитие своих территорий, статус снизился до городских поселений, соответственно сократился и объем полномочий<sup>2</sup>. Решения по установлению статуса принимались наиболее скандально, так как наделение муниципалитетов тем или иным статусом влечет за собой последующее право исполнения тех или иных полномочий, а также владение соответствующим перечнем муниципального имущества. Безусловно, региональные власти попытались воспользоваться ситуацией и максимально сократить их самостоятельность. При этом в муниципальных районах, где население часто составляет всего несколько тысяч жителей, формируются представительные и исполнительные органы двухуровневой структуры, которые в реальности обладают очень ограниченными возможностями, а во многих случаях ведут борьбу за распределение имущества и доходов. Мнением же населения в большинстве случаев изменения границ или статуса муниципальных образований никто, как правило, не интересуется. Все это, естественно, приводит к значительному снижению уровня муниципальной автономии в регионах.

В течение многих лет одной из главных проблем во взаимодействии государственной власти и местного самоуправления была перегруженность муниципалитетов выполнением государственных полно-

<sup>1</sup> Результатом подобных изменений на уровне федерального законодательства стал, в частности, отказ многих регионов от разработки и принятия собственных законов «О местном самоуправлении», действовавших ранее одновременно с федеральным законом 1995 года

<sup>2</sup> Л. Рагозина. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=371](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=371)

мочий, финансировавшихся не в полном объеме. Формально 131-й закон поставил заслон для так называемых необеспеченных мандатов. Однако чтобы эта система заработала в полной мере, в соответствие с ним (до начала реализации реформы) необходимо было ввести огромное количество федеральных и региональных нормативных актов, а в большинстве субъектов РФ, как и на федеральном уровне, принятие этих решений постоянно затягивается<sup>1</sup>.

Пока же в регионах по-прежнему сохраняется практика недофинансирования передаваемых государственных полномочий. В результате проверки регионального законодательства, проведенной Министерством юстиции РФ и Генеральной прокуратурой в течение 2005–2006 гг., примерно 1/5 принятых региональных законов были признаны несоответствующими федеральному законодательству в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>2</sup>.

Гораздо более серьезной причиной, подрывающей автономию местного самоуправления, можно считать изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, радикально сократившие местные налоговые источники доходов. Налоговая реформа оставила за муниципалитетами только два налога — на землю и на имущество физических лиц. При этом такая доходная база не обеспечивает расходные обязательства местного самоуправления даже в городах, а на уровне большинства мелких сельских поселений наполняет бюджеты максимум на 8–10%<sup>3</sup>.

В этой ситуации происходит дальнейшее нарушение баланса между доходами и расходами местного самоуправления, а нормативы налоговых отчислений от региональных налогов в местные бюджеты становятся предметом постоянного торга между муниципальными и региональными властями, а фактически — инструментом давления субъекта Федерации на местное самоуправление.

<sup>1</sup> А. Уриханян. Прикованные к обязательствам. «Муниципальная власть», 2005, № 6, стр. 7–10

<sup>2</sup> Л. Рагозина. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. [http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=371](http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=371)

<sup>3</sup> О. Рой К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации. «Муниципальная власть», 2005, № 2, стр. 30–31

Одновременно с этим доля поступлений из регионального бюджета неуклонно растет и в среднем составляет уже около 50% от объема бюджета городских округов и более 90% в бюджетах сформированных поселений<sup>4</sup>.

Например, в 95% муниципальных образований Ивановской области на уровне поселений проживают менее 3000 человек (формирование множества карликовых поселений — типичная ситуация для большинства регионов). При этом в некоторых сельских поселениях в начале 2007 года поступлений в местный бюджет не хватило даже на выплату заработной платы сотрудникам их администраций<sup>5</sup>.

При такой зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов органы местной самоуправления поселений фактически лишены возможности как управлять собственной доходной базой, так и осуществлять обоснованное финансовое планирование.

В действительности у местных властей очень мало стимулов развивать налогооблагаемую базу собственных территорий, поскольку поступления от налогов, которые платят организации, в местный бюджет фактически не попадают. Более того, крупные города в случае увеличения доходов могут попасть под действие отрицательных трансфертов, вводимых регионом. Решением проблемы могла бы стать передача определенной доли налогов на прибыль и имущество организаций в распоряжение муниципальных властей. Однако сформированная в последние годы система межбюджетных отношений, напротив, направлена на концентрацию основной доли поступлений на федеральном уровне. Собственными налогами (на доходы физических лиц, транспортный, на игровой бизнес) власти регионов, как показывает практика, делятся с муниципальными образованиями очень неохотно.

Безусловно, местные налоги собираются муниципалитетами не в полном объеме — инвентаризация и рыночная оценка большинства объектов недвижимости не проводились. Но для этого требуются огромные финансовые затраты, средств на которые у местных органов власти нет

<sup>4</sup> Сайт Федерального казначейства. Материалы об исполнении региональных и местных бюджетов. <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

<sup>5</sup> Л. Быкова. Местное самоуправление без денег. Иваново-Вознесенск, 6 февраля 2007

и не будет в ближайшие годы. Так что требовать от них полного использования предоставленных налоговых возможностей сейчас бессмысленно.

Из 1,2 млрд. руб. налоговых поступлений, собранных в г. Шуе Ивановской области, в городском бюджете осталось только 200 млн. Какие стимулы в этой ситуации должны быть у местных органов власти, чтобы увеличивать объемы поступлений со своей территории?

При этом разрыв между расходами и доходами органов местного самоуправления продолжает сохраняться. По данным Министерства финансов РФ, в 2006 году общий объем доходов муниципальных образований вырос на 6,9%, тогда как расходы — на 12,5%<sup>1</sup>. Приведение в соответствие переданных полномочий, объема их финансирования и степени ответственности местных органов власти за их выполнение — задача, не терпящая отлагательств, но чтобы решить эту проблему, ни на федеральном, ни на региональном уровне не принимается эффективных решений.

Одновременно с этим 131-й закон вступает в противоречие с конституционными нормами, гарантирующими признание равной правовой защиты муниципальной собственности наряду с частной и государственной, вводя ряд норм, позволяющих усомниться в соблюдении установленных конституционных гарантий. В течение 2005–2008 гг. большая часть так называемой коммерческой недвижимости и муниципальных предприятий, дающих основную долю неналоговых доходов, подлежит приватизации и уйдет из собственности муниципалитетов.

В бюджет г. Иванова в 2005 году поступило около 135 млн. руб. в виде арендной платы и более 280 млн. руб. от продажи муниципальной собственности<sup>2</sup>. Очевидно, что в ближайшие годы эти источники доходов иссякнут — чтобы восполнить их, органам местного самоуправления придется искать иные способы наполнения бюджетов. Фактически единственным решением проблемы в

<sup>1</sup> А. Силуанов. Реализация финансовых основ федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления». Выступление в Госдуме России. «Муниципальная власть», 2006, № 5, стр. 8–9

<sup>2</sup> Решение Ивановской городской думы от 31.05.06 № 140 «Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Иванова за 2005 год»

сегодняшних условиях становится увеличение доли финансовой помощи местным бюджетам от региона.

Вывод, который мы можем сделать, неутешителен. Сложившаяся на сегодня система финансирования муниципалитетов ведет к тому, что доходы органов местного самоуправления станут зависеть не от эффективности их работы, а прежде всего от субсидий предоставляемых регионом, в связи с чем у них не будет даже стимула для развития экономики своих территорий.

Отдельного рассмотрения требует вопрос косвенного влияния региональных властей РФ на органы местного самоуправления, возможности которого многократно усилились в последнее время.

До 2004 г. российские политические партии, как правило, не участвовали в местных выборах, если такие случаи и были, то их можно отнести к единичным, связанным с борьбой за ресурсы в крупных городах. С 2005 года ситуация в стране в целом начинает кардинально меняться, причем наибольшую активность на муниципальных выборах во всех регионах проявила «Единая Россия». Во многих субъектах Федерации число выдвинутых кандидатов от этой партии на должности глав муниципальных образований и депутатов представительных органов превысило 50% от их общего числа. Одновременно кандидаты от ЛДПР, КПРФ, СПС, «Родины» и Российской партии пенсионеров в совокупности составили менее 40% от кандидатов «Единой России»<sup>3</sup>. Соответственно это повлияло и на представительство партий в местных органах власти.

Так, в Ивановском регионе представительство политических партий в органах местного самоуправления в результате электорального цикла 2005–2006 гг. фактически ограничивается одной партией «Единая Россия». Единичные случаи избрания на руководящие должности в органы местного самоуправления области представителей других партий можно считать случайными, не позволяющими им претендовать на роль серьезной политической силы в регионе. По сути главы муниципальных образований и депутаты

<sup>3</sup> Л. Рагозина. Мониторинг реализации федерального закона № 131-ФЗ в 2005 году. [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=301](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=301)

местных советов делятся на партийных («Единая Россия») и независимых, чья «независимость», учитывая экономическое положение местного самоуправления, весьма относительна.

В этих условиях влияние региональных властей на органы МСУ возрастает, что в свою очередь может привести к тому, что на муниципальном уровне вместо соревнования элит будет происходить соревнование в области подтверждения политической лояльности партии/губернатору.

Вместе с тем, как свидетельствуют итоги парламентских слушаний, состоявшихся в Совете Федерации в апреле 2006 г., серьезной доработки требует и механизм судебной защиты органов местного самоуправления. В судебном сообществе отсутствует понимание: в чем отличие местного самоуправления от государства, что является нарушением прав местного самоуправления. Это приводит к тому, что некоторые судебные решения основываются не на нормах муниципального права, а на политических предпочтениях, когда дела рассматриваются только с позиции интересов субъекта Федерации, считающего свою территорию и находящиеся на ней муниципальные образования единым публично-правовым и хозяйственным механизмом.

Однако у проблемы возрастающей зависимости местного самоуправления от государственных органов власти есть еще одна сторона, которую мы не можем упускать из виду. Реальная муниципальная автономия невозможна при абсолютной политической пассивности большинства населения. Позиция самих жителей муниципальных образований представляется немаловажным фактором во взаимоотношениях государственных и местных органов власти. Речь идет не просто об участии людей в принятии решений на выборах, но и в управлении местными делами.

Как правило, все участие в самоуправлении для них ограничивается участием в муниципальных выборах, которых в последнее время проводится немало (учитывая формирование двухуровневой структуры местных органов власти). Однако и на выборах явка избирателей во многих случаях не превышает положенных 20%, многие кампании приходится проводить повторно. Так, например, из 11 голосований, организованных

в Ивановской области в октябре 2006, пять были дополнительными или повторными, три признаны несостоявшимися из-за низкой явки.

В итоге получается так, что региональные органы власти занимаются «кураторством» местного управления, как бы и вынужденно, по причине полного отсутствия встречной инициативы со стороны населения. Но ведь силами общественности и муниципального уровня власти можно и нужно решать многие дела, не прибегая к исключительным полномочиям государственных органов власти. Весь вопрос в том, как сегодня заставить этот механизм успешно работать? Очевидно, что насаждением со стороны государства организационных, территориальных, финансовых основ проблеме формирования и укрепления института местного самоуправления решить невозможно. В этих условиях местное самоуправление может формироваться лишь как административная структура, продолжающая контроль государства на местном уровне и ставящая принципиальные ограничения для появления и проявления местной инициативы.

На наш взгляд, для того чтобы муниципальные органы с полной отдачей начали функционировать в новых обстоятельствах, им прежде всего необходимо преодолеть первый комплекс проблем — иметь в своем распоряжении достаточный объем ресурсов для осуществления собственных и делегированных полномочий. Иными словами речь идет об обеспечении эффективной работы местных органов власти, когда они перестанут выглядеть безвластными и бесправными представителями государственной власти. Сегодня, когда реальный интерес населения к самоуправлению отсутствует, основными критериями формирования границ муниципальных образований должны быть объем ресурсов, имеющихся в их распоряжении и позволяющих обеспечить определенный уровень экономической самостоятельности. Критерием для установления минимального территориального уровня, на котором необходимо создание органов местного самоуправления, не может служить масштаб соответствующих территорий. Таким критерием должна являться только эффективность решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Сейчас можно констатировать, что заложенный в Конституции Российской Федерации принцип самостоятельности органов местного самоуправления на первом этапе реализации федерального закона № 131 претерпел значительные изменения в сторону усиления позиции субъектов Федерации, а отсутствие навыков самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях закрепляет ее.

Автору представляется сомнительным, что восприятие местного самоуправления только лишь в качестве третьего (низшего) уровня государственной власти приведет в сегодняшних российских условиях к повышению эффективности управления. Тем более что, по мнению многих исследователей, местное самоуправление может существовать и успешно функционировать даже в условиях авторитарного режима<sup>1</sup>. Можно объяснить курс на рецентрализацию неудачным опытом демократических реформ и отсутствием в стране институциональных механизмов, регулирующих взаимодействие различных уровней власти. Общество не проявило способность к формированию структур гражданского общества и системы демократического контроля. Однако в этих условиях институт местного самоуправления как раз и может стать средством развития гражданского участия и инициативы. Общественные начала в местном самоуправлении имеют своим назначением прежде всего повышение активности населения в решении вопросов местного значения. Безусловно, приходится согласиться с тем мнением, что «совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного управления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической

культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление»<sup>2</sup>.

Но сегодня экономическая несостоятельность ведет к потере муниципалитетами автономии в целом, и здесь уже трудно определить грань между вынужденной поддержкой со стороны региона и присваиванием себе полномочий другого уровня власти. Как мы видим, жесткая регламентация местного самоуправления на уровне федерального законодательства не ведет к росту его автономии по отношению к органам власти субъекта Федерации. Напротив, возможность регионов создавать собственную модель местного самоуправления способствовала бы формированию более эффективной системы муниципального управления, учитывающую местные традиции и особенности самого субъекта РФ. Естественно, такой порядок не освобождал бы федеральный центр от установления общих принципов организации местного самоуправления в стране, проведения общегосударственной политики в этой сфере и выполнения функций контроля за соблюдением прав граждан на местное самоуправление. Реальную же автономию муниципалитетов по отношению к государственной власти субъекта РФ может обеспечить только экономическая основа, позволяющая самостоятельно принимать решения, а не выступать постоянно в роли просителей у региональных органов власти и действовать без оглядки на их реакцию. На сегодня большинство органов местного самоуправления вынуждены работать в рамках единых стандартов, задаваемых федеральным центром, и финансирования, которое обеспечивает субъект Федерации, что способствует скорее формированию «иждивенческой модели» отношений с государственной властью, а не развитию местной автономии.

<sup>1</sup> Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации. «Полис», 2005, № 3, стр. 100

<sup>2</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001, стр. 127